

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

1. RESUMEN



TESIS DE LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA
El apoyo de los legisladores nacionales al proyecto de Presupuesto del gobierno central y su relación con la distribución de recursos a nivel subnacional

Se investigan las votaciones de diputados y senadores nacionales de Catamarca, Formosa, La Rioja (provincias dependientes económicamente de la Nación), y de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe (provincias con mayor independencia económica) durante el período 2013-2015, con el fin de analizar el comportamiento de los legisladores durante la elaboración del presupuesto nacional y su relación con la distribución de recursos a nivel subnacional.

Tomás Gabriel Rozzi
Fecha de entrega: Marzo 2019
Tutora: Lic. Karina Molina

El apoyo de los legisladores nacionales al proyecto de Presupuesto del gobierno central y su relación con la distribución de recursos a nivel subnacional

1. RESUMEN

“La verdadera autonomía de las provincias se practica con la independencia económica.”
Sonia Escudero. Cámara de Senadores, Noviembre de 2009

El Presupuesto Nacional es la ley que año tras año el Poder Ejecutivo Nacional busca aprobar para contar con los fondos necesarios para llevar adelante su gestión de gobierno. Esta periodicidad y la puja de poder que se da sobre los fondos fiscales hacen atractivo el estudio del tratamiento legislativo del Presupuesto. Este trabajo busca analizar las características del complejo entramado de relaciones de poder que se dan entre los actores que intervienen en el proceso presupuestario, y que se ven afectados por el mismo: el Poder Ejecutivo Nacional, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, y las provincias. El presente escrito sostiene que, al haber jurisdicciones que dependen en distintos grados de los fondos nacionales para mantener y hacer funcionar a los estados subnacionales, el apoyo de sus respectivos contingentes legislativos al proyecto de presupuesto variará en el mismo sentido; es decir, a mayor dependencia del capital de la Nación, mayor apoyo le brindarán los diputados y senadores del distrito al proyecto de presupuesto.

Se investigan las votaciones de los diputados y senadores nacionales de Catamarca, Formosa, La Rioja (provincias dependientes económicamente de la Nación), y de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe (provincias con mayor independencia económica) a los proyectos de presupuesto durante las presidencias peronistas de Néstor Kirchner (2003 – 2007) y la primer presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007 - 2011), prestando especial atención al color político de cada gobernador.

2. ÍNDICE	127
3. Bibliografía	131
1. Resumen.....	2
2. Índice.....	3
3. Introducción.....	5
4. Metodología.....	7
1. Objetivos.....	7
2. Estudio comparativo.....	8
3. El problema a investigar.....	10
4. Hipótesis de trabajo.....	11
5. Variables.....	13
5. Marco teórico.....	14
1. El impacto del sistema electoral y del funcionamiento legislativo en las cuentas provinciales.....	14
2. Las debilidades estructurales del régimen de coparticipación federal de impuestos: los recursos de las provincias.....	27
6. Estado del arte.....	34
1. El financiamiento de los gastos corrientes de las provincias menos dependientes (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) y de las más dependientes (Catamarca, La Rioja, Formosa).....	34
2. Los gobernadores, los legisladores y la presidencia durante la búsqueda de recursos fiscales durante los gobiernos kirchneristas, 2003 a 2011.....	36
7. Desarrollo.....	45
1. Legisladores dependientes y Poder Ejecutivo Nacional fuerte: las votaciones de diputados y senadores de Catamarca, La Rioja, Formosa, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe a los proyectos de presupuesto nacional, 2003 a 2011.....	45
2. El partido del gobernador: la variable interviniente.....	113
3. Caracterización socioeconómica de las jurisdicciones.....	117
4. La dependencia de los recursos de origen nacional de las provincias: diferencias entre jurisdicciones.....	123

3. INTRODUCCIÓN	8. Conclusiones.....	127
	9. Bibliografía.....	131
	10. Anexo.....	135

del gasto y la centralización de los ingresos. Según mercedes de la década de 1980 en adelante se observa una paulatina descentralización de los servicios públicos de educación y salud que no fue acompañada por una redistribución de los recursos. Esto produjo un importante desequilibrio vertical que acompaña la desigualdad ya existente entre las provincias. Los gastos de los gobiernos provinciales han tenido un aumento permanente dada la obligación de brindar estos servicios, lo cual se ha ido financiando con transferencias estatales nacionales y endeudamiento, producto de un sistema tributario reduce y obsoleto.

Dentro de las transferencias del Estado Nacional entrega a las provincias se encuentra la coparticipación de impuestos que representa una de las mayores fuentes de ingresos. Sin embargo, aquí la Nación y las provincias mantienen un conflicto por el control de la recaudación de los impuestos. En el proceso de transición fiscal de la década de los 80, la Ley 23.548 que legisla sobre la distribución de los recursos fiscales recaudados por la Nación, procurando igualar la coparticipación fiscal de los estados provinciales en todo el territorio, debía regir a partir de 1986-89. Sin embargo, los intentos por aprobar este régimen de coparticipación fueron rechazados por entonces y, aunque los establecimientos de la ley fueron aprobados por la Comisión Nacional en 1994, no se ha llegado a un acuerdo entre la Nación y las provincias.

A partir del mismo nacimiento del régimen de coparticipación, la Nación ha llevado adelante sistemáticamente acciones que han ido desvirtuando el objetivo inicial del régimen de transferencias. Por un lado, se produce el traslado de las erogaciones por servicios sin la contrapartida de los ingresos tributarios; por otro lado, el Estado Nacional limita significativamente los poderes tributarios provinciales; y en último lugar, se producen cambios en los parámetros acerca de cuáles son los recursos coparticipables y cuáles no, como así también en los porcentajes de estos recursos que deben ser coparticipados. Esto produce un fuerte deterioro financiero provincial y propicia el



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

3. INTRODUCCIÓN

En la Argentina existe una gran disparidad entre la descentralización del gasto y la centralización de los ingresos. Desde mediados de la década de 1980 en adelante se observa una paulatina descentralización de los servicios públicos de educación y salud que no fue acompañada por una progresiva descentralización de los ingresos impositivos. Esto produjo un importante desequilibrio vertical que acompañó la desigualdad ya existente entre las provincias. Los gastos de los gobiernos provinciales han tenido un aumento permanente dada la obligatoriedad de brindar estos servicios, lo cual se ha ido financiando con transferencias estatales nacionales y endeudamiento, producto de un sistema tributario caduco y obsoleto.

Dentro de las transferencias que el Estado Nacional entrega a las provincias se encuentra la coparticipación federal de impuestos; que representa una de las mayores fuentes de ingresos de las mismas, aquí la Nación y las provincias mantienen un conflicto. Durante el gobierno radical de Alfonsín se dio un proceso de transición fiscal que culminó con el establecimiento de la ley 23.548; que legislaba sobre la distribución de los recursos fiscales recaudados por la Nación, procurando igualar la capacidad fiscal de los estados provinciales en todo el territorio, debía regir solo entre los años 1988-89. Sin embargo, los intentos por aprobar otro régimen de coparticipación han sido infructuosos desde entonces y, aunque fue establecida la necesidad de actualizar la legislación en la Constitución Nacional de 1994, no se ha llegado a un arreglo entre la Nación y las provincias.

A partir del mismo nacimiento del régimen de coparticipación, la Nación ha llevado adelante sistemáticamente acciones que han ido desvirtuando el objetivo inicial del régimen de transferencias. Por un lado, se produce el traspaso de las erogaciones por servicios sin la contrapartida de los ingresos tributarios; por otro lado, el Estado Nacional limita significativamente los poderes tributarios provinciales; y en último lugar, se producen cambios en los parámetros acerca de cuáles son los recursos coparticipables y cuales no, como así también en los porcentajes de estos recursos que deben ser coparticipados. Esto produce un fuerte deterioro financiero provincial y propicia el

endeudamiento y el pedido de auxilios adicionales a la Nación, generando un **federalismo clientelar**.

En este trabajo se verá que durante el mandato presidencial de Néstor Kirchner y el primero de Cristina Fernández de Kirchner las provincias demográfica y económicamente más relevantes resultaron en comparación las más perjudicadas por el sistema de transferencias por coparticipación. De esta manera, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe se encuentran en el extremo de jurisdicciones menos dependientes de las remesas nacionales en sus obligaciones y responsabilidades de gasto público, pero las más afectadas negativamente respecto de la cantidad de ingresos por coparticipación. Como se verá, estas provincias se encuentran subrepresentadas en el Congreso Nacional. Por otro lado, y en contraposición, encontramos provincias como Formosa, La Rioja o Catamarca que dependen en casi su totalidad de las transferencias que reciben del Estado Nacional para hacer frente a sus obligaciones presupuestarias, y tienen la característica de encontrarse sobrerrepresentadas en el Congreso Nacional.

Esta incapacidad de las provincias para financiar sus erogaciones se relaciona, según sostiene este trabajo, con el voto de los senadores y diputados nacionales a la ley que impulsa el Poder Ejecutivo Nacional anualmente y le permite llevar adelante su plan de gobierno: el Presupuesto Anual. La variable interviniendo aquí es el partido del Gobernador (en general el líder político del partido a nivel local). Los legisladores nacionales se ven virtualmente obligados a votar en línea con lo dispuesto por su jefe partidario, procurando mantener su posición de poder; el resultado es que los legisladores votan en consonancia con los Poderes Ejecutivos Nacionales y Provinciales.

1. Clasificar a las jurisdicciones provinciales según el grado de dependencia de los recursos del federalismo fiscal en la Argentina durante los mandatos de Néstor y Cristina Kirchner.
2. Comprender la relevancia de la sobre y subrepresentación territorial en la distribución efectiva de fondos nacionales en las provincias.
3. Estudiar el papel del Congreso en la elaboración de políticas públicas en general, y en la propuesta y control del proyecto de Presupuesto Anual Nacional en particular.

4. METODOLOGÍA

4.1. Objetivos

Teniendo en cuenta la incapacidad de las provincias argentinas para financiar sus propios gastos, la distribución de fondos nacionales entre las jurisdicciones provinciales resulta de especial relevancia al momento de elegir una temática de estudio dentro de la Ciencia Política. El esquema de distribución de fondos ha sido moldeado, como se verá, por cuestiones de poder político más que por criterios de equidad; en consecuencia la provisión de los servicios educativos y sanitarios se ve afectado en mayor o menor grado dependiendo de la necesidad de las provincias de auxilio financiero externo para llevar adelante sus gastos corrientes. Actores tales como el Congreso (en tanto cuerpo), los legisladores (en tanto bloque y en tanto individuos políticos), los gobernadores y el presidente intervienen en las negociaciones formales e informales que resultan en las partidas presupuestarias y los fondos coparticipados para cada provincia. La puja distributiva es netamente política, es por ello que resulta interesante a los fines de esta investigación, la cual tiene como objetivos:

General

1. Entender el rol que juegan en el proceso de distribución provincial de recursos económicos nacionales los gobernadores, el presidente y los legisladores nacionales.

Específicos

1. Clasificar a las jurisdicciones provinciales según el grado de dependencia de los recursos del federalismo fiscal en la Argentina durante los mandatos de Néstor y Cristina Kirchner.
2. Comprender la relevancia de la sobre y subrepresentación territorial en la distribución efectiva de fondos nacionales en las provincias.
3. Estudiar el papel del Congreso en la elaboración de políticas públicas en general, y en la propuesta y control del proyecto de Presupuesto Anual Nacional en particular.

4. Analizar la influencia de los gobernadores como jefes partidarios de los legisladores nacionales en la disciplina partidaria del recinto durante la votación del Presupuesto Anual Nacional.

4.2. Estudio comparativo

El presente trabajo pretende analizar la particular relación que se da entre el Poder Ejecutivo Nacional, los Poderes Ejecutivos Provinciales y los legisladores nacionales respecto de la obtención de fondos federales. Se busca indagar acerca del intercambio que se produce entre estos actores, quienes negocian bienes materiales (recursos federales) y acciones concretas (votos a proyectos de ley) buscando sus propios intereses políticos.

Las provincias parten de bases estructurales distintas para iniciar las negociaciones por fondos. Hay provincias ricas y pobres, alta o escasamente pobladas. A esto hay que agregarle que el intercambio depende en gran medida del color político de los gobernadores y el presidente; si coinciden el panorama es uno y si no lo hacen es otro.

Sería lógico asumir que las provincias que obtienen mayor financiamiento por parte de la Nación son las poderosas, es decir las populosas y ricas; pero por el contrario, la realidad muestra lo opuesto. ¿Cómo es posible que las provincias menos pobladas y con economías menos desarrolladas sean en proporción a la cantidad de habitantes las que más dinero nacional reciben? El desfase entre la cantidad de población de estas provincias y la cantidad de legisladores nacionales que detentan en el Congreso explican una parte. Otra parte la explica el tamaño descomunal de los aparatos estatales provinciales de estas jurisdicciones respecto a la cantidad de habitantes, el cual precisa forzosamente de recursos monetarios para sostenerse. Finalmente, este fenómeno se explica por la incapacidad de los estados subnacionales para financiar sus propios gastos corrientes a través de recursos propios.

Se puede distinguir claramente dos grupos extremos según el nivel de dependencia económica de los recursos nacionales de las provincias. Por un lado, se encuentran las jurisdicciones más independientes económicamente de las transferencias verticales de la Nación para llevar adelante sus cuentas provinciales. En este grupo encontramos a Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba,

entre otras. Por el otro lado, están las provincias que Gervasoni (2011) llama *estados rentísticos*, pues viven de las rentas federales. Entre estas jurisdicciones están Catamarca, La Rioja y Formosa.

Si bien ninguna provincia puede afrontar sus gastos corrientes por sí sola, la capacidad diferencial para autofinanciarse modela el comportamiento de los actores políticos de las regiones: las provincias más necesitadas de recursos deben negociar con la Nación con mayor aprehensión que las provincias cuya recaudación impositiva representa una proporción mayor de los recursos provinciales.

En primer lugar, se analizará la situación general de relación de dependencia de las provincias de los recursos nacionales, para luego centrarse en los seis casos extremos mencionados, analizando el comportamiento legislativo y ejecutivo de cada jurisdicción, y relacionando esto con la capacidad económica resultante de estas transacciones políticas.

En esta investigación se utilizarán únicamente fuentes de información secundarias, debido a que los datos a recabar se encuentran en las votaciones (en general y en particular) de los proyectos de ley del Presupuesto Anual de la Administración Nacional del 2003 al 2011, entre otros. Las votaciones nominales de los legisladores de las provincias elegidas del proyecto de ley del Presupuesto Anual Nacional enviado por el Ejecutivo Nacional servirán para poner a prueba la hipótesis planteada. Por otro lado, se indagará sobre el origen de los ingresos anuales de las provincias, y se hará hincapié en los ingresos por coparticipación federal de impuestos y transferencias corrientes. A su vez se mencionarán datos sociodemográficos para completar el panorama.

El tratamiento de los datos será cuantitativo, ya que se medirá el grado de dependencia económica de las provincias bajo estudio de las transferencias nacionales, correlacionándolo con las votaciones nominales de los diputados y senadores al proyecto de Presupuesto del Poder Ejecutivo. Esto no quita que el trabajo desconozca que existen detrás de las votaciones nominales motivaciones del comportamiento político de los gobernadores, legisladores y presidente que pujan por recursos monetarios (las provincias respecto de las transferencias) y de poder (el presidente respecto de los votos en el Congreso). El particular resultado de estas interacciones proviene de la capacidad de negociación política de cada uno de estos actores.

Finalmente, se tomara como **unidad de análisis** las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, que componen el trío de provincias con menor dependencia fiscal de la Nación; y por otro lado las provincias de Formosa, La Rioja y Catamarca como los casos de las jurisdicciones con un notable grado de dependencia fiscal del gobierno nacional. El marco temporal de análisis corresponde al periodo comprendido entre el 25 de mayo de 2003 al 31 de diciembre de 2011, que corresponde a las sucesivas presidencias de Néstor Kirchner y su esposa Cristina Fernández de Kirchner. Si bien Cristina Fernández asume el mandato de su segunda presidencia el 10 de diciembre de 2011, el Presupuesto Anual para el Ejercicio 2012 es votado luego de esta fecha, con la nueva composición legislativa, es por ello que se toma dentro de la unidad de análisis.

El periodo de gobierno del matrimonio Kirchner cobra gran relevancia debido a que, como afirma Gervasoni (2011: 117), durante sus presidencias aumentaron considerablemente los niveles de centralismo político y fiscal, de forma que el Estado Nacional amplió su participación en el Gasto Público Total; así como también se intensificó la condicionalidad política de las transferencias a las provincias.

4.3. El problema a investigar

La coparticipación y las transferencias incluidas en las partidas del Presupuesto Nacional aportan suculentos recursos a las arcas provinciales, pero su distribución entre los estados subnacionales está lejos de utilizar criterios de equidad territorial. Puesto que creemos que las motivaciones de la distribución de transferencias nacionales que se dio durante los primeros ocho años de gobiernos kirchneristas (y que pervive hasta nuestros días) son políticas, el problema planteado por este trabajo es el siguiente:

¿De qué manera se da la puja por la distribución de los recursos económicos nacionales entre los gobernadores, el presidente de la Nación y los legisladores nacionales?

Consideramos que la causa de la distribución inequitativa (en términos económicos) de los recursos provenientes del gobierno central son las transacciones políticas de los distintos actores intervinientes. El esquema de distribución de recursos federales del régimen de Coparticipación se forjó en un plano de poder político entre el presidente y los gobernadores; y en consecuencia las partidas presupuestarias que recibieron los estados subnacionales exacerbaron las desigualdades originales. Dado que el nivel de aporte financiero de la Nación no se corresponde con las necesidades de la población de las provincias, la respuesta tentativa de este trabajo busca relacionar la distribución de recursos federales con el nivel de apoyo que año a año otorgan los representantes legislativos de las provincias al proyecto del Presupuesto.

4.4 Hipótesis de trabajo

En esta sección se presenta la propuesta para responder al interrogante planteado.

La **hipótesis** de esta investigación versa sobre la dependencia económica de las provincias, y su incidencia en el voto de los legisladores nacionales al proyecto de ley anual más relevante que impulsa el Poder Ejecutivo Nacional, el Presupuesto. El nexo entre los legisladores y el presidente es el partido político, encarnado en el gobernador, quien generalmente es el líder del partido en su provincia. Entonces, la respuesta tentativa puede definirse como:

A mayor aporte financiero nacional percibido por la provincia, mayor apoyo de sus Senadores y Diputados al proyecto de ley del Presupuesto del gobierno central, cuando el gobernador es afín al partido nacional oficialista.

La respuesta surge en base a observar que el voto del contingente legislativo del gobernador se ve condicionado por el liderazgo provincial, en general el gobernador. A su vez, si éste es del mismo color político que el presidente y depende en sumo grado de las rentas federales, votará en línea con lo que el presidente demande. El Presupuesto Anual de la Administración Central representa la ley más importante año tras año para el Poder Ejecutivo Nacional,

dado que le permite contar con los recursos financieros para llevar adelante su gestión de gobierno. Es por ello que creemos que el presidente buscará apoyo entre los aliados políticos legislativos a través del líder provincial en el proyecto del Presupuesto.

El Presupuesto Anual de la Administración Central no solamente representa la ley impulsada por el Poder Ejecutivo Nacional más relevante para el sostenimiento de una gestión gubernamental o un proyecto político, sino que su periodicidad permite observar con regularidad anual el comportamiento (en tanto voto) de los legisladores de las provincias estudiadas y comparar el resultado con la situación política y financiera de cada jurisdicción.

Finalmente, cabe destacar que la hipótesis se medirá de manera individual en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Formosa, Catamarca y La Rioja durante los años 2003 a 2011 inclusive. La selección de estos casos provinciales radica en que son presentados por la literatura especializada como ejemplos característicos de los extremos de mayor y menor dependencia financiera de los recursos nacionales respectivamente: Porto (2004) separa a las jurisdicciones argentinas con mayor capacidad para financiar sus gastos con recursos propios (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) de las de menor capacidad (Formosa, Catamarca y La Rioja). Díaz Frers (2010) considera que La Rioja, Catamarca y Formosa reciben en proporción mayor cantidad de recursos nacionales respecto a jurisdicciones con números similares de habitantes. Cetrángolo y Gatto (2002) agrupan a las provincias relativamente autónomas de los recursos nacionales para financiar sus gastos corrientes (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe), por otro lado, provincias con considerable grado de dependencia de los recursos nacionales (Catamarca), y provincias absolutamente dependientes de los recursos nacionales para afrontar sus erogaciones habituales (La Rioja y Formosa). Finalmente, Gervasoni (2011) afirma que el federalismo fiscal toma recursos de provincias como Buenos Aires para subsidiar a jurisdicciones como Catamarca, Formosa y La Rioja, que se sostienen con los recursos del federalismo fiscal.

4.5 Variables

Variables a medir

- Variable Independiente: ***proporción del aporte financiero del gobierno central a las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Formosa, La Rioja y Catamarca respecto de la totalidad de sus erogaciones provinciales.***

- El indicador de la variable independiente se mide por la cantidad de dinero otorgado en calidad de transferencias por parte del gobierno central hacia los gobiernos provinciales. Se denominan transferencias federales a la Coparticipación Federal de Impuestos, los Aportes del Tesoro Nacional, y las partidas presupuestarias principales provenientes de Nación. Años 2003 a 2011. Montos nominales. Se determinará el porcentaje de recursos de las provincias según si su origen es provincial o nacional.

- Variable Dependiente: ***apoyo de los legisladores nacionales al proyecto de ley del Presupuesto Nacional*** del gobierno central.

- El indicador de la variable dependiente se mide a partir del relevamiento del voto de Diputados y Senadores de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Formosa, La Rioja y Catamarca en el plenario de las Cámaras de Diputados y Senadores del Proyecto de Ley del Presupuesto Anual de la Administración Central durante los años 2003 a 2011 inclusive. Votación en General y en particular de los artículos si la hubiere. También se relevará la información principal proporcionada por las versiones taquigráficas del debate en las votaciones.

- Variable Interviniente: ***Partido al que pertenece el gobernador.***

- Medido a través de la comprobación de la pertenencia política/etiqueta partidaria de los gobernadores de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Formosa, La Rioja y Catamarca durante los años 2003 a 2011 inclusive; comparación con el partido político del presidente durante el mismo período de tiempo.